

Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Jalan Dharmawangsa Kota Surabaya

SKRIPSI

**diajukan untuk memenuhi sebagai persyaratan memperoleh Gelar
Sarjana pada FISIP UPN “Veteran” Jawa Timur**



OLEH :

DODIK SETYAWAN
0541010086

**YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
SURABAYA
2010**

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat, berkat, dan anugerah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Jalan Dharmawangsa Kota Surabaya.**

Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan kurikulum Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih pada Bapak DR. Slamet Srijono, Msi sebagai dosen pembimbing. Tak lupa juga penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam pelaksanaan sehingga penyusunan skripsi ini diantaranya :

1. Dra. Ec. Hj. Suparwati, M.Si, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. DR. Lukman Arif, M.Si, Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
3. IBu Dra Diana Hartanti MSi, Sekretaris Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
4. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

5. Bapak Pieter Tupamahu, Kasie Keamanan dan Ketertiban Kecamatan Gubeng Kota Surabaya.
6. Orang tua, kakak dan adikku terimakasih atas bantuan do'a restu yang di berikan.
7. Buat GEPUK Lover's dan untuk sahabat dan teman-temanku yang tidak dapat kusebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan proposal ini.
8. Dan seluruh teman-teman Progdi Ilmu Administrasi Negara '05.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak sangat penulis harapkan. Akhir kata semoga dengan skripsi penelitian ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan khususnya bagi penulis dan bagi fakultas pada umumnya serta para pembaca.

Surabaya, Juni 2010

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Kegunaan Penelitian	7
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terdahulu	8
2.2. Landasan Teori.....	10
2.2.1. Pengertian PKL (Pedagang Kaki Lima).....	10
2.2.2. Pengertian Kebijakan Publik.....	11
2.2.3. Langkah-Langkah Kebijakan Publik.....	12
2.2.4. Aktor Kebijakan Publik	13
2.2.4.1. Sifat kebijakan Publik	15
2.2.4.2. Manfaat kebijakan Publik	16

2.2.5. Tujuan Kebijakan	16
2.2.6. Evaluasi Kebijakan.....	17
2.2.7. Pengertian Implementasi Kebijakan	18
2.2.7.1. Model-Model Implementasi Kebijakan	20
2.2.7.2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	21
2.2.7.3. Keberhasilan Implementasi Kebijakan	22
2.2.8. Penataan PKL (Pedagang Kaki Lima)	23
2.2.9. Sektor Informal	26
2.2.10. Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL di Kota Surabaya.....	27
2.2.11. Kebersihan Lingkungan	31
2.3. Kerangka Berfikir.....	33
 BAB III GAMBARAN UMUM	
3.1. Jenis Penelitian.....	34
3.2.Fokus Penelitian.....	35
3.3. Lokasi Penelitian	36
3.4. Sumber Data	36
3.5. Teknik Pengumpulan Data	37
3.6. Analisis Data.....	39
3.7. Keabsahan Data	41

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran umum objek penelitian.....	49
4.1.1. Deskripsi Dinas Koperasi Dan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	49
4.1.1.1. Sejarah Dinas Koperasi Dan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	49
4.1.1.2. Visi dan Misi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	50
4.1.1.3. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	51
4.1.1.4. Struktur Organisasi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	52
4.1.1.5. Tugas Pokok dan Fungsi Pegawai Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	54
4.1.1.6. Tujuan, sasaran dan strategi Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya.....	69
4.1.1.7. Sarana dan prasarana Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya	72
4.1.2. Gambaran Umum Kecamatan Gubeng	73
4.1.2.1. Batas Wilayah Kecamatan Gubeng.....	74

4.1.2.2. Jumlah Penduduk	74
4.1.3. Gambaran Umum PKL Dharmawangsa	83
4.2. Hasil Penelitian.....	86
4.1.2. Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Kawasan Dharmawangsa Surabaya	86
1. Waktu Berdagang.....	87
2. Jumlah Pedagang.....	89
3. Jenis Barang Dagangan	90
4. Alat Peraga.....	91
4.3. Pembahasan	93
4.3.1. Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Kawasan Dharmawangsa Surabaya	93
1. Waktu Berdagang.....	94
2. Jumlah Pedagang.....	95
3. Jenis Barang Dagangan	96
4. Alat Peraga.....	97
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1. Kesimpulan.....	99
1. Implementasi Pengaturan Waktu Berdagang	99
2. Implementasi Pengaturan Jumlah Pedagang.....	99
3. Implementasi Pengaturan Jenis Barang Dagangan	100

4. Implementasi Pengaturan Alat Peraga	100
5.2. Saran	101

LAMPIRAN

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Berfikir.....	36
Gambar 2. Struktur Organisasi Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya.....	53
Gambar 3. Struktur Organisasi Kecamatan Gubeng.....	78
Gambar 4. Struktur Organisasi Paguyuban Sentra Pkl Dharmawangsa Surabaya.....	84

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1. Komposisi Pegawai Berdasarkan Pangkat / Golongan.....	66
Tabel 4.2. Komposisi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	67
Tabel 4.3. Komposisi Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin.....	68
Tabel 4.4. Komposisi Pegawai Berdasarkan Umur.....	68
Tabel 4.5. Sarana Dan Prasarana.....	73
Tabel 4.6. Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin.....	74
Tabel 4.7. Jumlah Penduduk Menurut Usia.....	75
Tabel 4.8. Komposisi Penduduk Berdasarkan Mata Pencarian.....	76
Tabel 4.9. Komposisi Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	77
Tabel 4.10. Komposisi PKL Dharmawangsa Surabaya Berdasarkan Jenis Kelamin.....	93
Tabel 4.11. Karakteristik Jumlah PKL Menurut Jenis Barang Dagangan.....	96

ABSTRAKSI

**DODIK SETYAWAN, 2010 FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JATIM YANG
BERJUDUL “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI
LIMA DI SENTRA PKL JALAN DHARMAWANGSA KOTA SURABAYA.**

Penelitian ini didasarkan fenomena yang terjadi di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya, yaitu mengenai implementasi penataan pedagang kaki lima di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya yang meliputi waktu berdagang, jumlah pedagang, jenis barang dagangan dan alat peraga.

Tujuan penelitian ini untuk menganalisa dan menginterpretasikan tentang pengaturan waktu berdagang, pengaturan jumlah pedagang, pengaturan jenis barang dagangan dan pengaturan alat peraga untuk berdagang dalam Implementasi Penataan PKL di Kota Surabaya khususnya di jalan Dharmawangsa Surabaya.

Teknik pengolahan data yang dilakukan dengan cara observasi, wawancara penggunaan arsip dan dokumentasi foto pada Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya dan Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya.

Metode pada penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan satu variable yaitu Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (Studi Deskriptif Di Sentra PKL Jalan Dharmawangsa Kota Surabaya). Fokus penelitiannya meliputi :1. Pengaturan jumlah pedagang, 2. Pengaturan jenis barang dagangan, 3. Pengaturan alat peraga

Hasil penelitian menyatakan :1. Pengaturan jumlah pedagang di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya sebanyak 48 PKL yang semuanya merupakan anggota dari paguyuban; 2. Pengaturan jenis barang dagangan secara umum adalah makanan dan minuman serta beberapa kios yang menjual makanan ringan dan rokok; 3. Pengaturan alat peraga di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya berupa gerobak hasil swadaya para PKL sendiri.

Dari data yang didapat serta dianalisis dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :1. Pengaturan jumlah pedagang di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya belum terimplementasi dengan baik karena masih kurang sosialisasi, sehingga masih ada stand yang kosong; 2. Pengaturan jenis barang dagangan secara umum belum terimplementasi dengan baik, karena belum bisa dilakukan penyeragaman jenis dagangan; 3. Pengaturan alat peraga di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya secara umum belum terimplementasi dengan baik, hal ini disebabkan belum adanya penyeragaman, karena belum ada pihak yang diajak bekerja sama.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara-negara berkembang saat ini sedang melaksanakan pembangunan dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat, demikian juga Negara Indonesia di mana dalam melaksanakan pembangunan tersebut mempunyai tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan berikutnya.

Sebagai kota yang tengah bergulir menjadi mega urban, sudah barang tentu perkembangan kota besar seperti Surabaya tidak bisa dibiarkan tumbuh liar, semrawut dan tidak terciptanya ketertiban sosial. Di kota-kota besar, ketidaktertiban tercipta dari berbagai macam hal. Diantaranya perkembangan kota secara pesat yang tidak disertai dengan pertumbuhan kesempatan kerja yang memadai. Hal tersebut mengakibatkan kota-kota besar menghadapi berbagai macam problema sosial yang sangat pelik. Hal ini menjadi ciri umum kebanyakan perkotaan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Pada suatu masyarakat di mana pertumbuhan ekonomi negara menganut rezim ekonomi kapitalis, maka yang terjadi adalah kontraksi antara pasar tenaga kerja dan pertumbuhan pencari kerja. Bila hal tersebut yang terjadi, maka rakyat kecil berusaha mencari cara lain untuk bisa mempertahankan hidupnya. Seperti keadaan para pedagang kaki lima yang merupakan suatu kegiatan perekonomian rakyat

kecil. Akibat dari kondisi tersebut, akhir-akhir ini banyak sekali dilakukan penataan terhadap PKL di beberapa wilayah di Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya saat ini sedang gencar-gencarnya menggulirkan program pembersihan kawasan atau jalan dari unsur pedagang kaki lima.

Kehadiran Pedagang kaki lima (PKL) di kota-kota besar merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari perkembangan kota. Kehadiran PKL di kota mempunyai peranan dalam memberikan penghasilan yang relative cukup bagi penduduk “marginal” maupun sebagai produsen barang-barang dan jasa yang diperlukan masyarakat kelas bawah.

Namun, dibalik peranan dan fungsinya yang menopang perekonomian rakyat bawah tersebut, kehadiran sektor informal PKL di kota-kota besar diidentifikasi telah memunculkan berbagai permasalahan. Permasalahan-permasalahan yang muncul dengan hadirnya PKL di kota besar yaitu perubahan sosial, ekonomi dan lingkungan perkotaan.

Firdausy dalam Alisjabana (2004:218) mengatakan, permasalahan sosial ekonomi yang ditimbulkan dengan adanya sektor informal PKL ini antara lain meningkatnya biaya penyediaan fasilitas-fasilitas umum perkotaan, mendorong lajunya arus migrasi dari desa ke kota, menjamurnya pemukiman kumuh dan tingkat kriminalitas kota. Sedangkan lingkungan perkotaan yang ditimbulkan antara lain adalah kebersihan dan keindahan kota, kelancaran lalu lintas serta penyediaan lahan untuk lokasi usaha.

Hal yang sama juga disampaikan Kadir dan Biantoro dalam Alisjabana (2004:218), Pedagang Kaki Lima selain pertumbuhan dan perkembangannya tidak teratur, tampak liar, tampak kumuh, melebar dan ada yang menggunakan fasilitas umum sebagai tempat berdagang (misalnya trotoar jalan). Kehadiran PKL juga menyebabkan pengguna jalan tidak lagi merasakan kenyamanan saat berjalan karena banyak PKL yang sama sekali tidak menyisakan trotoar untuk pejalan kaki, bahkan tidak jarang pejalan kaki terganggu dengan tali-tali tenda yang diikatkan pada pembatas trotoar.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kehadiran PKL di perkotaan selain mempunyai manfaat juga menimbulkan permasalahan-permasalahan yang mengganggu ketertiban, kebersihan, dan kenyamanan kota. Oleh sebab itu, sudah sewajarnya bila permasalahan yang ditimbulkan oleh PKL ditangani bersama dengan cara melakukan penertiban tanpa “membunuh” sektor informal itu sendiri.

Pemerintah Kota Surabaya selama beberapa tahun terakhir telah memberikan perhatian ekstra terhadap masalah PKL dengan menggelar operasi penataan. Bahkan penataan yang dilakukan secara besar-besaran tersebut terkadang juga tidak dapat memberikan efek jera bagi pedagang kaki lima dan mereka kerap kali bermain petak umpet dengan petugas pasca penataan.

Di Surabaya sendiri terdapat 7 (tujuh) kawasan PKL yang telah tersentuh program penataan oleh Pemerintah Kota Surabaya, yaitu Lapangan Karah, Taman Bungkul, Dharmawangsa, Urip Sumoharjo, Gunungsari, Kampung Buku dan Ampel. Salah satu kawasan PKL tersebut yaitu, PKL kawasan Dharmawangsa yang

disebut Sentra PKL Dharmawangsa. PKL yang mendiami kawasan tersebut merupakan sentra PKL yang telah dilakukan penataan dengan menempati sebuah tempat yang telah disediakan. PKL tersebut merupakan pedagang yang berjualan makanan dan minuman. Selain di kawasan Dharmawangsa, penataan PKL juga dilakukan di daerah jalan Semarang dengan mengubah lahan tersebut menjadi kampung buku yang menjual berbagai macam jenis buku serta daerah Taman Bungkul dengan mengubahnya menjadi food court yang menjual makanan dan minuman. Di ketiga tempat tersebut saat ini telah berdiri tenda atau rombongan hasil dari penataan. Di Pemerintah Kota Surabaya sendiri, masalah PKL telah diatur dengan mengeluarkan Perda No. 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL.

Apabila bisa dilakukan penataan dan pemberdayaan, maka besar sekali potensi yang dimiliki oleh PKL tersebut. Sebab dengan memilih menjadi PKL, mereka sudah bisa menciptakan lapangan kerja sendiri, yang otomatis juga mengurangi pengangguran yang menjadi beban pemerintah selama ini. Selain itu pedagang kaki lima memberikan kontribusi yang besar dalam aktivitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah.

Hal senada juga diutarakan oleh Kadir dan Biantoro dalam Alisjabana (2003:123), bahwa sektor informal atau PKL kini diperhitungkan sebagai salah satu alternatif bagi upaya pemecahan masalah ketenagakerjaan.

Dalam Perda No. 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL tersebut pada pasal 3, menjelaskan bahwa :

Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk berwenang :

- a. menetapkan dan mengatur waktu kegiatan usaha PKL;
- b. menetapkan dan mengatur jumlah PKL pada setiap lokasi PKL;
- c. menetapkan jenis barang yang diperdagangkan;
- d. mengatur alat peraga PKL;

Pedagang Kaki Lima yang saat ini berada di Sentra PKL Dharmawangsa telah mendapatkan perhatian dari instansi terkait dengan dilakukannya penataan. Menurut Kepala Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Surabaya Hadi Mulyono mengungkapkan “Sentra PKL Dharmawangsa merupakan salah satu kawasan penataan PKL di Surabaya selain Lapangan Karah, Taman Bungkul, Urip Sumoharjo, Gunungsari, Kampung Buku dan Ampel.” (www.suryaonline.com)

Pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di jalan Dharmawangsa meliputi jumlah PKL, jenis barang yang diperdagangkan serta alat peraga yang dipergunakan PKL. Sedangkan menurut keterangan dari Bapak Jarwanto Ketua Paguyuban Sentra PKL Dharmawangsa keberadaan mereka saat ini berjumlah kurang lebih 48 PKL yang berjualan berbagai macam makanan di fasilitas umum kawasan Dharmawangsa dengan waktu berdagang yang tidak ditentukan.

Berangkat dari fenomena tersebut di atas, maka mendorong penulis untuk meneliti mengenai implementasi penataan PKL kota Surabaya dengan mengambil salah satu dari fenomena ketujuh lokasi di atas karena terbatasnya waktu dan biaya. Maka penulis mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Sentra PKL Jalan Dharmawangsa Kota Surabaya”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti ingin mengetahui tentang penataan Pedagang Kaki Lima di kawasan tersebut yaitu :

Bagaimanakah Implementasi Penataan PKL di Kota Surabaya khususnya di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk menganalisa dan menginterpretasikan tentang, pengaturan jumlah pedagang, pengaturan jenis barang dagangan dan pengaturan alat peraga untuk berdagang dalam Implementasi Penataan PKL di Kota Surabaya khususnya di Sentra PKL Dharmawangsa Surabaya.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Penulis

Untuk menerapkan dan mengembangkan teori yang sudah diperoleh sehingga dapat membandingkan teori dengan kenyataan yang ada di lapangan, serta dapat memberikan tambahan wawasan bagi penulis mengenai kebijakan penataan PKL.

2. Bagi Instansi

Sebagai sumbangsih saran dan masukan untuk peningkatan dalam usaha penataan pedagang kaki lima melalui program-program pemerintah.

3. Bagi Universitas

Sebagai salah satu sumbangan pemikiran dan informasi dalam melengkapi dan mengembangkan perbendaharaan ilmu sosial dan khususnya Ilmu Administrasi Negara dan bagi pihak terkait / mahasiswa yang hendak mengetahui kebijakan penataan pedagang kaki lima.